

论对外贸易与我国反倾销立法

潘建明

(厦门大学 法律系, 福建 厦门 361005)

关键词: 对外贸易; 反倾销; 立法

摘要: 我国对外贸易中遇到的倾销、反倾销问题, 从法律保护角度出发, 提出对当前反倾销立法尽快完善的建议, 这是保护我国经济发展的重要措施, 同时也是加入世界贸易组织与国际惯例接轨的需要。

中图分类号: F752.02 文献标识码: A 文章编号: 1009-3753(2002)01-0013-04

在世界经济竞争激烈的今天, 各国都非常关注本国经济的发展与保护。面对国际贸易中出现的倾销、不正当竞争等非市场经济规律行为, 及一些国家利用反倾销法作为贸易壁垒保护本国贸易的行为, 各国纷纷制定反倾销法来保护本国经济的发展, 遏制倾销的发生与蔓延。我国也面临这样的问题。

一、我国面临的倾销与反倾销问题

(一) 外国对我国产品的反倾销问题。自1979年8月欧共体对我国糖精案提起第一例反倾销调查起至1999年3月, 外国对我国产品提起的反倾销调查案件达338起。其中尤以90年代表现显著, 不到10年时间共发起273起, 年均30余起, 最多一年达42起。不仅发达国家对我国出口产品大量反倾销调查, 发展中国家特别是拉美对中国出口产品也进行大量反倾销调查。如, 1993年墨西哥对我国四大类400多种产品进行大规模反倾销调查。

对华产品大量反倾销调查给我国经济发展造成很大的负面影响。其一, 由于被征收高额反倾销税, 出口市场被迫萎缩。如: 由于美国对我国出口到美国的油漆征收高额反倾销税, 使我国出口到美国的油漆由1984年650万美元降至1988年的不足20万美元。对我国出口大蒜征收376%的反倾销税导致大蒜退出美国市场。其二, 迫使我限制出口产品数量和接收价格限定。1985年12月美国对我国钨制品反倾销调查, 强迫我国从

1988年至1991年钨制品对美国限额出口。其三, 造成我国出口产品的非正常回流, 冲击国内市场。我国出口商品在国外被征收反倾销税后, 在国外市场难以销售, 被迫反销国内, 从而冲击我国国内市场的同类产品及替代产品, 影响国内经济的发展。

(二) 外国产品对华倾销问题。一些西方国家, 一方面利用反倾销立法对我国产品进行市场排挤, 另一方面又对我国进行产品倾销。1997年, 外国新闻纸的正常价格每吨550美元, 进口到我国是468美元。柯达及富士彩卷在我国市场中所占份额分别为30%和45%, 其在美国和日本国内售价分别为5美元及600—800日元, 然而, 在我国市场售价仅20元人民币左右。

西方产品在华大幅度倾销给我国相关产业造成极大损害, 特别是西方一些跨国公司不惜以极低的成本甚至亏本向我国倾销产品。如: 柯达富士彩卷的大幅倾销对我国最大的彩卷生产企业乐凯胶卷造成了严重损害。在此情况下, 柯达竟然宣称要在1997—2001年间亏损15亿美元来占领中国更大的市场。他们的目的就是要挤垮中国竞争对手。这种状况对我国民族工业的发展产生极大威胁, 一定程度上阻碍了中国经济的发展, 使中国很多新兴产业、技术力量薄弱的产业面临倒闭的危险, 更不用说进入国际市场。

鉴于国外对我国产品的大额反倾销及对我国产品倾销给中国经济发展造成的巨大威胁, 我国

收稿日期: 2001-05-27

作者简介: 潘建明(1977—)男, 河南信阳人, 厦门大学法律系民商法研究生, 研究方向为经济法。

加速和完善反倾销立法迫在眉睫。1994 年 5 月我国颁布了《中华人民共和国对外贸易法》并于同年 7 月 1 日实施。该法第 30 条对外国对中国产品倾销作了原则性规定。为了更好地保护中国经济发展,1997 年 3 月 25 日国务院颁布了《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》。(以下简称《条例》)

二、我国反倾销立法的现状

我国反倾销立法对倾销的认定、倾销造成损害、反倾销调查、反倾销措施等作了较系统、完整的规定。

(一)关于倾销与损害的认定。《条例》第 3 条规定:“进口产品的出口价格低于其正常价值的,为倾销。”此定义与欧盟及美国反倾销立法的规定基本相同。据此规定,认定一种产品是否存在倾销,关键是要计算出产品出口价格和正常价值,如果正常价值大于出口价格认定为倾销。对于正常价值的认定则成为首要性问题,《条例》第 4 条规定了正常价值的计算标准,即:出口国国内价格或出口到第三国的可比价格或类似产品的结构价格。第 5 条规定了出口价格的认定标准;关于损害的认定,《条例》第 7 条规定了损害的范围,包括倾销对国内已建立的相关产业造成实质损害或产生实质损害的威胁,或对国内建立的相关产业造成实质阻碍。《条例》还规定了认定损害时应审查的事项:(1)倾销产品的数量,包括倾销产品的总量或相对于国内相同或类似产品的增长量及其大量增长的可能性;(2)倾销产品的价格;(3)对国内产业的影响;(4)倾销产品出口国的生产能力、出口能力和库存能力。

(二)关于反倾销调查的规定。《条例》对反倾销调查的程序作了较系统的规定,《条例》11 条规定了调查发起的一般方式,由国内生产者提出书面申请。并于 14 条规定了特殊情况下,外贸部有充分证据认为存在倾销和损害及二者之间有因果关系的,自行立案的调查。《条例》相关条款还规定了调查机构、调查期限、调查的终止与公告等事项。如:《条例》18 条规定有下列情形之一的,应当终止反倾销调查,经外贸部予以公告:(1)申请人撤回申请的;(2)初步裁定不存在倾销、损害的;(3)最终裁定不存在倾销、损害的;(4)倾销幅度或倾销产品的进口量可以忽略不计的。

(三)关于反倾销措施的规定。《条例》22 条对初步裁定成立并对国内产业造成损害的,规定可以采取下列反倾销措施:(1)按照规定程序征收临时反倾销税;(2)要求提供现金保证或其它形式的担保。《条例》还规定了中止反倾销调查和恢复反倾销调查的情况。

同时,《条例》对反倾销最终认定及采取的措施作了较详细的规定,对最终裁定反倾销并造成损害的,按规定程序征收反倾销税。征收反倾销税时与临时反倾销措施结合起来,采取“多退少补”的原则。并对特殊情况作了追溯征收反倾销税的决定。第 32 条规定下列两种情况经法定程序,可在决定临时反倾销措施决定公告之日前 90 日内进口的产品追征反倾销税:(1)倾销产品有对国内产业造成损害的倾销历史,或者倾销产品的进口经营者知道或者应当知道该产品的经营者在倾销产品,并且倾销对国内产业将造成损害的;(2)倾销产品在短期内大量进口并对国内产业已造成损害的。

总之,《条例》是在参照国际惯例、他国立法经验基础上制定的,基本上反映了反倾销法的新发展。但是,由于《条例》是我国反倾销立法的首次尝试,还缺乏实践经验,其制定遵循了宜粗不宜细的原则,所以其规定比较笼统、不尽全面,某些规定尚缺乏可操作性。要使我国能与世界接轨,势必要完善现有的反倾销立法。

三、我国反倾销立法完善之思考

(一)提高立法层次,尽早制定出全国人大常委会颁布的反倾销法律。《条例》是以外贸部为首的国务院有关部门起草,经国务院颁布的行政法规。这种法规的执行机关又是其制定机关,有暗箱操作之嫌疑。同时,《条例》效力低下,使其适用效果不佳,一旦遇上法律、法规之间相抵触,《条例》可能会部分地失效。再者反倾销是一项全面而复杂的工作,作为行政法规的《条例》难以作到调动社会资源,充分有效的进行反倾销调查和采取反倾销措施。因此,需结合我国反倾销实践,借鉴发达国家经验,在《条例》基础上尽早制定出全国人大常委会颁布的反倾销法。

(二)完善倾销与损害认定制度。

1. 关于倾销的认定。《条例》第 3 条将倾销定为进口产品的出口价格低于正常价值。我国反

倾销立法对正常价值的规定不够具体。(1)确定正常价值的第一种方法(国内市场价格),分为市场批发或转售价与市场消费价格。前者的价格往往比后者低得多。如果以消费价格为正常价值,则出口价格低于正常价格的可能性较大,较易认定为倾销;若以批发价格为正常价值,则倾销认定会较困难。同为国内市场价,采认标准不一样可能会产生相反的影响。而我国反倾销条例对此没有明确的区分,在实践中可能会使反倾销执法者无所适从。对此在今后立法中应明确作出规定。(2)没有出口市场价格的情况下,正常价值以出口商向一个第三国出口该产品的价格确定,但第三国为多个时其价格定位可能差异很大。那么,究竟采用哪一国价格为正常价格,也会对倾销认定产生重大影响,对此种问题欧盟法作了规定:如以第三国的价格来确定正常价值,应选其中最高的,也就是最利于倾销认定的价格。我国今后反倾销立法可予以借鉴。(3)确定倾销幅度标准不明确。《条例》第6条只是规定“对进口产品出口价格和正常价值应当按照公平合理的方式进行比较,确定倾销幅度”。二者比较以“公平合理的方式进行”,但是对于什么是“公平合理”的方式《条例》没有进一步的规定。事实上对反倾销这一技术性强、敏感度高的大课题,一旦面对司法实践则未免捉襟见肘。

2. 关于损害确定制度。在确定损害时,虽然《条例》也规定了具体标准、累计评估。但对于“累计评估”和“国内产业”没有界定或界定不太明确。所谓累计评估,是指当倾销的进口产品并非仅来自于一个国家,进口国调查当局在确定损害时可以累积计算进口总量来判断对国内产业的影响。对于累计评估我国没有明确其适用条件,可借鉴欧美反倾销法及WTO反倾销协议的规定使其更完善。对于“国内产业”的确定,我国只把国内产业简单的界定为全国范围,于是在确定损害时就会面临将各地不同的受损害情况结合起来的难题,更有可能使一些本来对我国部分地区造成严重损害的倾销逃避了制裁。对此,我国可以在立法上借鉴欧盟反倾销立法,分区域确定为不同市场,每一个市场可以被认为是一个独立的“国内产业”,只要这些独立市场符合倾销损害条件,不必再综合考虑其他几个市场就可以认定损害成立,

继而采取反倾销措施。

(三)完善反倾销调查制度。《条例》虽规定了调查机构、程序、方法等,但规定的不够完善。

1. 关于调查机构。调查机构的设置我国实行“平行制”,不同机构实行分工管理、相互协作的原则。但是,各机构之间权责不明、期限未定的情形十分突出,这显然有悖于反倾销的宗旨,而且也与现代法治观念和行政权力制约理论背道而驰。如:外经贸部立案须“经商”国家经贸委后再做决定,倘若前者有意立案而后者不赞同,或者相反,该如何处理?是拖延还是提请共同上级裁定?建议在进一步完善相关法律时,应致力于明确各部门权责,尽可能简化主管机构;规范各机构之间的相互关系,特别要注意因部门交叉而可能出现的缺漏与“死角”。

2. 关于提出反倾销调查申请人资格。《条例》11条只是粗泛的规定了申请人,没有对申请人的资格作具体的限定。这种规定可能导致政府部门在受理反倾销案调查的申请时出现立案尺度不尽统一的情况,甚至出现一定的随意性。此点我们可以参照1994年GATT《反倾销守则》对进口国反倾销申诉者的资格规定,对申请者资格作明确的规定。《反倾销守则》第五条第四款规定:“支持或反对反倾销申请的生产者的生产数量之和应占国内全部相同产品或类似产品生产数量的一半以上;支持反倾销申诉的生产者的生产数量应大于反对反倾销申诉生产者的生产数量;支持反倾销申诉的生产者的生产数量不能少于国内全部相同产品或类似产品数量的25%”。该规定比较合理,因为反倾销的本质就是为防止倾销产品对国内相关产业产生实质损害或产生实质损害威胁。能代表该产业的是大生产者或若干生产者的集合,受损害最大的也是他们,其提出反倾销申请应是进口国有关机构立案的依据。

3. 关于调查程序与调查方法。《条例》对此规定过于简单,不利于利害关系人明确其权利和义务,甚至可能影响其协作调查的程度。今后完善反倾销立法时,应采取科学的、公正无私的调查方法。调查机关应公正的展开调查和作出裁决,尤其是在收集证据、提供资料以及对之作出评价时,应克服“谁告谁有理”的传统观念。

4. 关于倾销调查过程中的时间。《条例》除

规定了 12 个月的调查期限(特殊情况可延伸 18 个月), 4 个月的临时反倾销措施期限(特殊情况下可延伸至 9 个月), 90 天的追溯征税期, 5 个月的自动失效期, 12 个月的复审裁定期及 18 个月的退税与否决定期外, 无其它有关规定。1994 年 CATI《反倾销守则》要求: 收到反倾销调查表的出口商或外国政府至少应有 30 天的答复期; 临时措施应从开始调查之日起 60 天后采取; 反倾销税多征部门返还的决定 12 个月内作出, 作出后 90 天内须返还。为与国际接轨我国反倾销立法应进一步明确规定反倾销调查过程中的期限, 如: 受理立案的期限、利害关系人答复调查问卷的期限、各部门调查和作出初步决定的期限、中止或终止反倾销调查的效力期限等。使 12 个月的反倾销总调查期限具体化。从而促进反倾销调查程序更趋正规化, 避免由于期限不明确而使案件的调查与裁决出现差错或延误。

(四)完善反倾销措施。《条例》只是非常原则地规定了有关部门可以采取适当的措施, 防止规避反倾销措施的行为。对于什么是规避行为, 那些是规避行为《条例》没有作明确的规定, 对进口倾销产品形式的变化如何辨认也没有作规定, 可操作性显得不足。在这方面, 我国今后的反倾销立法之完善可借鉴欧盟、美国的先进经验, 如: 采纳欧盟反倾销立法中的“反吸收条款”和“反零件倾销条款”。

1. 反吸收条款。反倾销税一般均由进口商缴纳。因为倾销的目的不是为了赚取利润而是为了挤垮进口国生产者, 而最终独占市场。因而出口商有可能愿意支付巨额反倾销税并继续倾销。而本国进口商进口他国产品目的是为了赢利, 如果由他们支付反倾销税, 使其利润大幅减少甚至亏本, 进口商将不会再进口此类倾销产品, 从而间接的堵住了倾销的缺口。实践中一些出口商在反倾销措施实施后, 为了达到继续倾销的目的, 主动替进口商缴纳反倾销税, 或者间接补偿进口商因缴反倾销税所带来的利润损失, 以鼓励进口商继续进口倾销产品。对此欧盟反倾销法制定了“反吸收条款”, 规定一旦发现上述出口商承担反倾销税的行为, 将把出口商承担的税额作为“附加反倾销税”予以征收, 征收时间从出口商承担反倾销税时起计算。这种方式征收的反倾销税最多时能达到原税额的三至四倍, 从而有效地杜绝了此类规避

行为的发生。

2. 反零件倾销条款。此条款主要针对出口商为逃避其产品被征收反倾销税, 把制成品化整为零, 以各种未征收反倾销税的零件输入进口国, 然后通过组装加工巧妙的变为本地产品的行为。欧盟“反零件倾销条款”规定只要符合以下三个条件, 则该组装或生产的产品使用被征收反倾销税原产地国的相同产品的税率: (1) 组装或生产是由与被征收反倾销税的制造商有关系或存在联系的当事人进行的。(2) 组装或生产是在开始反倾销调查后开始并大量增加的。(3) 组装或生产中的零部件或原材料价值超过其它零部件或原材料价值 50% 或 50% 以上。我国为防止化整为零逃避反倾销调查的行为, 也应建立类似制度。这一制度能有效制止外国产品的倾销, 更能起到直接限制外国对民族产业投资的效果, 对本国民族产业起一种保护作用。

(五)建立和完善反倾销诉讼体制。《条例》除了规定了对征收反倾销税的决定“复审”和“审查”之外, 是否可以提起诉讼没有规定, 使我国的反倾销诉讼失去了完整专门立法的意义, 成为整个反倾销法体系中的一个缺陷。因此, 今后立法要建立起符合我国诉讼体系又符合国际惯例的反倾销诉讼体制, 对诉讼主体资格、受案范围、管辖和司法审查等作详细具体的规定。

总之, 随着国际贸易自由化趋势的加强, 传统的贸易保护方式已日益不被人们接受, 各国对贸易保护的手段和方式也在不断变化。其中重要一点就是利用反倾销措施来达到贸易保护之目的。而针对目前中国反倾销立法的初期状况, 很有必要完善我国反倾销立法, 既体现本国国情, 保护我国对外贸易, 又与国际惯例接轨。

参考文献:

- [1] 杨仕辉. 扯掉“反倾销”的幌子[N]. 亚太经济时报, 1999 (7).
- [2] 张力. 论反倾销与中国贸易[J]. 中央政法管理干部学院学报, 1997, (1).
- [3] 都毫. 完善我国反倾销立法的建议[J]. 当代法学, 2000, (4).
- [4] 刘家瑞. 中国与欧盟最新反倾销立法的比较研究[J]. 国际商务, 1998, (5).
- [5] 陈勇. 对执行《中华人民共和国反倾销和反补贴条例》的建议[J]. 经济法学. 劳动法学, 1998, (9).

责任编辑: 一虹